

# **Pemenuhan Hak atas Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak dan Penerapannya Menurut Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Indonesia**

Nia Kurniati<sup>6</sup>

## **Abstrak**

Setiap manusia memiliki hak untuk hidup sejahtera yang melekat pada diri mereka sejak lahir. Salah satunya adalah hak untuk bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau. Tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman merupakan amanat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 28 H ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemenuhan kewajiban oleh negara untuk menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman bagi rakyatnya adalah untuk memenuhi hak-hak sipil dan politik (sipol), dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) warga negara. Pemenuhan atas tempat tinggal yang layak merupakan kewajiban pemerintah sesuai dengan ketentuan dalam *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang diratifikasi melalui UU No. 11 tahun 2005. Pada kenyataannya, belum semua masyarakat dapat menikmati perumahan yang layak. Hal itu disebabkan oleh perbedaan pertumbuhan dan perkembangan daerah dan perhatian pemerintah yang kecil terhadap masyarakat berpenghasilan rendah. Solusi dari permasalahan itu dapat dilakukan salah satunya dengan menyinkronkan UUD 1945, UU No. 1 Tahun 2011, dan UU No. 5 Tahun 2005 sebagai petunjuk dalam mengembangkan dan menyediakan rumah-rumah untuk masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah melalui kepemilikan "Rumah Swadaya", "Rumah Umum", "Rumah Khusus", "Rumah Negara", dan "Rumah Komersial" yang memiliki fungsi yang berbeda-beda. Apapun mekanisme yang dilakukan, terdapat perpanjangan perlindungan hukum bagi masyarakat terkait penyediaan rumah yang layak. Negara harus segera memberikan perlindungan hukum serta jaminan untuk masyarakat yang tidak memiliki rumah dengan melakukan perjanjian maupun diskusi dengan kelompok-kelompok masyarakat terkait.

**Kata Kunci:** hak atas perumahan, pemukiman yang layak, perumahan masyarakat berpenghasilan rendah, rumah susun, tanggung jawab negara.

## ***The Fulfilment of the Right of the Adequate Housing in Indonesia within the Framework of the Implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights***

## **Abstract**

*Every person has the right to prosperous life which has been inherited since they were born. One of the implementation of this right is to live in a decent and affordable house. The*

---

6 Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Dipati Ukur 35 Bandung, nia\_widiawan@yahoo.com, S.H., M.H., Dr. (Universitas Padjadjaran).

**Wisnu Aryo Dewanto:** Penerapan Perjanjian Internasional di Pengadilan Nasional : Sebuah Kritik terhadap Laporan Delegasi Republik Indonesia kepada Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Implementasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik di Indonesia

Tetley, William, "Mixed Jurisdictions: Common Law v. Civil Law (Codified and Uncodified)", *Louisiana Law Review*, 60 La. L. Rev. 677, 1999.

Vazquez Carlos Manuel, "The Four Doctrines of Self-Executing Treaties", *American Journal of International Law*, Volume 89, Issue 4, 1995.

Wisnu Aryo Dewanto, *Perjanjian Internasional Self-Executing dan Non-Self-Executing di Pengadilan Nasional*, Disertasi, Program Doktor Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.

### **Dokumen Hukum**

Cachia v. Hanes, (1991) 23 NSWLR 304.

Chow Hung Ching v. R., (1948) 77 CLR 449.

Chung Chi Cheung v. R., (1938) AC 160.

Foster & Elam v. Neilson, U.S. (1829).

Jago v. NSW, (1989) 168 CLR 23.

P.P. v. Wah Ah Jee, FMS Supreme Court (1919) FMSLR 193.

Sei Fujii v. California, U.S. (1952)

*responsibility of the State in providing decent and affordable house for their citizens is mandated by the Preamble and Article 28H paragraph (1) of the 1945 Constitution of Republic Indonesia, which stipulates that every person shall have the right to live in physical and spiritual prosperity, to have a home and to enjoy a good and healthy environment, and shall have the right to obtain medical care. The fulfillment of such obligation by the government in providing decent and affordable housing for its citizens in order to meet their civil and political, economic, social, and cultural rights based on the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights ratified by Law Act No. 11 Year 2005. In reality, however, not all of the citizens of Indonesia have enjoyed their rights to live in a decent house. This is due to different regional growth and development as well as the lack of attention by the government on citizens who have low-income. One of the solution for this legal problem is to synchronize the legal rules regulated under the 1945 Constitution, Act No.1 Year 2011 regarding Housing and Shelter, and Act No.11 Year 2005 regarding The Ratification of The International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights as guidance in developing and providing decent housings for citizens, especially low-income citizens (MBR), through the ownership of "Rumah Swadaya," "Rumah Umum," "Rumah Khusus," "Rumah Negara," and "Rumah Komersil," each having different functions. Any mechanism is used, there shall be an extent of legal protection for the citizen's rights with regards to the provision of decent houses. The State must immediately provide legal protection and assurance for citizens who have no access to decent and affordable houses by making an arrangement or discussion with the stakeholders and the relevant groups of the community.*

**Keywords:** *rights to housing, affordable housing, low price housing, low cost apartment, state responsibility.*

## **A. Pendahuluan**

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Pemenuhan terhadap hak-hak dasar tersebut memiliki peran sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya untuk membangun manusia Indonesia yang seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. Pemenuhan kebutuhan dasar manusia menjadi tanggung jawab negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat dapat bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.<sup>1</sup> Tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman tersebut tidak lain merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

1   Konsiderans UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.



(UUD 1945) Pasal 28 H ayat (1), yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemenuhan kewajiban oleh negara untuk menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman bagi rakyatnya ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak sipil dan politik (sipol), dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) warga negara.

Sama halnya seperti hak-hak sipil, pemenuhan terhadap hak-hak ekosob merupakan bentuk penghormatan terhadap eksistensi manusia sebagai makhluk yang bermartabat. Hak-hak ini melekat pada manusia dan tidak dapat direnggut dari manusia karena hak tersebut bukan pemberian atau belas kasih dari siapapun termasuk bukan pula pemberian dari negara melainkan hak kodrati dari Sang Pencipta kepada semua makhluk di muka bumi. Pengakuan terhadap martabat manusia dalam kaitannya dengan (ekosob) yang melekat padanya sebagai hak kodrati tercantum dalam Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang ditetapkan dalam resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966. Selanjutnya, Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya ini diratifikasi oleh Negara Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557. Selain itu, komitmen hukum pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak sipil dan politik diinisiasi pula dengan diratifikasinya *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dengan UU No. 12 Tahun 2005 yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558. Dengan telah diratifikasinya kovenan internasional tersebut, diharapkan dapat memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat yang mendambakan penegakan hak-hak asasinya.

Diakomodasinya ketentuan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebagai hak konstitusional dalam UUD 1945, maka pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman sebagai hak dasar bangsa Indonesia tidak bisa dipungkiri harus dipenuhi oleh negara, yang dalam hal ini menjadi tanggung jawab Pemerintah Republik Indonesia. Pemenuhan kebutuhan rumah dan pengadaan rumah bagi warga negara Indonesia harus menjadi perhatian negara. Terkait hal itu, dalam Deklarasi Rio de Janeiro yang diprakarsai oleh *United Nations Centre for Human Settlements*, Agenda 21, dan Deklarasi Habitat II, dikemukakan bahwa “rumah merupakan kebutuhan dasar manusia dan menjadi hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau” (*adequate*

*and affordable shelter for all*). Jiwa dan semangat yang tertuang dalam Agenda 21 serta Deklarasi Habitat II ini menekankan pentingnya rumah sebagai kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia. Hal itu sesuai dengan semangat UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) sebagaimana tersebut.

Penjelasan Umum angka 1 UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa: "Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di alam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan".

Perumahan dan permukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia Indonesia, maka perlu adanya penciptaan kondisi yang dapat mendorong pembangunan perumahan untuk menjaga kelangsungan penyediaan perumahan dan permukiman. Namun dalam praktiknya, terdapat tantangan untuk memenuhi kebutuhan hunian bagi masyarakat oleh negara, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Hal ini disebabkan minimnya daya beli masyarakat, juga pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan MBR. Kondisi itu mengakibatkan kesulitan bagi MBR untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau akibat keterbatasan daya beli, sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah. Sinergi antar pemangku kepentingan, kesiapan regulasi serta kebijakan, peningkatan akses MBR atas perumahan, dan ketersediaan anggaran yang memadai merupakan komponen yang sangat menentukan dalam upaya pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman yang layak.

*Political will* pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar manusia atas perumahan ini secara tersurat telah terakomodasikan pada Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bahwa kebijakan pemerintah pada penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman bagi rakyatnya diarahkan untuk:<sup>2</sup>

- (a) memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;

---

2 Penjelasan Umum UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.



- (b) ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;
- (c) mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
- (d) memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- (e) mendorong iklim investasi asing.

Sejalan dengan arah kebijakan umum tersebut, penyelenggaraan perumahan dan permukiman baik di daerah perkotaan yang berpenduduk padat maupun di daerah perdesaan yang ketersediaan lahannya lebih luas, perlu terwujud dengan memperhatikan ketertiban dan kepastian hukum dalam pengelolaannya. Pemerintah perlu memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dalam bentuk pemberian kemudahan pembiayaan dan/atau pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan hunian. Kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman ini bertumpu pada masyarakat dan pemberian hak serta kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator dan regulator yang memberikan bantuan serta kemudahan kepada masyarakat dalam pemenuhan standar perumahan yang layak. Usaha ini dapat dilakukan dengan mengoptimalkan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, tidak hanya dengan melakukan pembangunan baru, tetapi juga dengan melakukan pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada melalui pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan permukiman kumuh. Sehubungan dengan hal ini, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat perlu melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman secara menyeluruh dan terpadu.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis mengidentifikasi permasalahan utama yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu bagaimana peran pemerintah untuk menyediakan perumahan dan kawasan permukiman, khususnya bagi MBR sebagai pemenuhan kewajiban negara untuk memberikan perumahan yang layak bagi warga

negaranya seiring dengan seruan Majelis Umum PBB dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang telah diratifikasi oleh UU No.11 Tahun 2005.

## **B. Dasar Hukum Pemenuhan Hak Ekosob atas Hunian yang Layak Bagi Warga Negara**

Ketentuan hukum yang mengatur hak atas hunian yang layak bagi warga negara sebagai hak dasar manusia mengacu pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang memuat pokok-pokok hak asasi dan kebebasan fundamental manusia sebagai standar acuan pencapaian bersama bagi semua rakyat dan bangsa di dunia. Komentar umum Penjelasan DUHAM menyatakan bahwa perwujudan Hak Asasi Manusia (HAM) sepenuhnya adalah kewajiban negara sehingga negara harus menjalankan kewajiban pemenuhan HAM. Kandungan kewajiban hukum dalam rangka melaksanakan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yaitu antara lain:

- (a) menghormati (*to respect*);
- (b) melindungi (*to protect*); dan
- (c) memenuhi (*to fulfill*).

Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil merupakan dua instrumen yang saling bergantung dan saling terkait. MU PBB pada tahun 1977 (resolusi 32/130 16 Desember 1977) menyatakan bahwa semua HAM dan kebebasan dasarnya tidak dapat dibagi-bagi dan saling bergantung (*interdependent*). Penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan kedua kelompok hak asasi ini harus mendapatkan perhatian yang sama. Oleh karena itu, pemenuhan terhadap semua hak ekosob tidak mungkin dicapai tanpa adanya penikmatan terhadap hak-hak sipil.

Pemerintah Indonesia pada 30 September 2005 telah meratifikasi dua perjanjian internasional tentang hak-hak dasar manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil. Kovenan Internasional Hak Sipil dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dikenal sebagai *the International Bill of Human Rights* atau Prasasti Internasional tentang Hak Asasi Manusia, yang merupakan instrumen-instrumen internasional “induk” mengenai HAM. Dokumen tersebut telah diakui sebagai standar acuan bersama untuk setiap negara di dunia dalam penegakan hak-hak dasar manusia.

Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob mulai berlaku pada tanggal 3 Januari 1976. Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob ini menunjuk “Hak atas permukiman” sebagai hak sosial yang dinyatakan pada Pasal 11 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, yaitu bahwa “Hak setiap orang atas standar kehidupan yang memadai baginya sendiri dan bagi keluarganya, termasuk pangan, sandang, dan perumahan yang memadai [cetak miring oleh Penulis]. Pasal 11 ayat 1



ini mencakup hak yang sangat luas. Pasal ini memberikan hak atas standar kehidupan yang layak, hak atas peningkatan kondisi hidup yang berkesinambungan, serta hak atas pangan, sandang, dan papan yang memadai.

Ruang lingkup “hak atas permukiman” dapat ditafsirkan berdasarkan pendekatan sebagai berikut:<sup>3</sup>

- (a) Hak atas permukiman secara integral terkait dengan HAM lainnya yang terkandung dalam hak ekonomi dan budaya. Istilah “permukiman” ditafsirkan dengan cara yang memperhitungkan berbagai pertimbangan lainnya, di antaranya yang paling penting ialah hak atas permukiman harus memberikan jaminan bagi semua orang tanpa memandang pendapatan atau aksesnya terhadap sumber daya ekonomi; dan
- (b) Berdasarkan rujukan dalam Pasal 11 ayat 1, permukiman yang layak berkaitan dengan aspek legal atas penguasaan, ketersediaan pelayanan (fasilitas dan infrastruktur), keterjangkauan, aksesibilitas, kelayakan huni, lokasi, kelayakan budaya, dengan mempertimbangkan faktor-faktor sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologi serta faktor-faktor lain yang turut berperan dan menentukan.

Pemerintah Indonesia mengesahkan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005, pada 28 Oktober 2005. Konsekuensinya, kedua kovenan Internasional tersebut menjadi bagian dari sistem hukum nasional. Dengan diratifikasinya kedua kovenan Internasional tersebut menjadi bagian dari sistem hukum nasional, diharapkan dapat membawa perubahan bagi masyarakat terutama keadilan, kepastian hukum, dan penegakan hak-hak asasi dalam mendapatkan hak atas perumahan dan permukiman yang layak sebagai hak yang berasal dari martabat manusia yang melekat padanya. Pertimbangan Indonesia untuk menjadi pihak pada Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob adalah karena Indonesia negara hukum yang sejak kelahirannya pada tahun 1945 menjunjung tinggi HAM. Sikap Indonesia tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun UUD 1945 lahir sebelum diproklamasikannya DUHAM, UUD 1945 sudah memuat beberapa ketentuan tentang penghormatan HAM yang sangat penting. Hak-hak tersebut antara lain adalah hak atas pemenuhan kebutuhan dasar manusia antara lain hak atas sandang, pangan, dan papan.

Sesuai dengan seruan DUHAM dan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H ayat (1), serta implementasi ketentuan undang-undang hasil ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob ke dalam sistem hukum nasional, Indonesia telah memiliki landasan hukum bagi campur

---

3 Syahrial M.W., *Konvensi Ekonomi Sosial dan Budaya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005.



tangan Negara untuk mengurus dan mengatur segala aspek kehidupan warga negaranya dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tersurat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea empat yang merupakan cita negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep *welfare state* ini menyatakan bahwa peran negara antara lain adalah:<sup>4</sup>

- (a) *the state as provider* (negara sebagai pelayan);
- (b) *the state as regulator* (negara sebagai pengatur);
- (c) *the state as entrepreneur* (negara sebagai pelaku usaha); dan
- (d) *the state as umpire* (negara sebagai wasit).

Negara selaku regulator telah mengatur aspek-aspek kehidupan warga negaranya dalam sebuah konstitusi yang dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewajiban hukum negara terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar atas perumahan dan permukiman sebagai hak yang terlekat telah dituangkan dalam politik perundang-undangan nasional. Beberapa ketentuan hukum bagi penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: meletakkan landasan yuridis konstitusional bagi pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman yang layak oleh negara;<sup>5</sup>
- (b) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: menjadikan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman sebagai urusan wajib daerah;<sup>6</sup>
- (c) Undang-Undang No.11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob: mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus;<sup>7</sup>
- (d) Undang-Undang No.12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil: menegaskan bahwa setiap orang yang berada secara sah di wilayah suatu negara berhak atas kebebasan untuk bergerak dan untuk berpindah tempat dan memilih tempat tinggalnya di wilayah itu, meninggalkan negara manapun termasuk negara sendiri, dan bahwa tidak seorang pun dapat secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memasuki negaranya sendiri”.<sup>8</sup> Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob merupakan dua instrumen yang saling bergantung dan saling terkait. Hak atas perumahan dan permukiman yang diusung oleh Kovenan

---

4 Friedman W. *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Steven and Son, 1971, hlm.5.

5 Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945.

6 Pasal 14 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004.

7 Pasal 11 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2005.

8 Pasal 12 UU No.12 Tahun 2005.

Internasional tentang Hak Ekosob merujuk pada pernyataan MU PBB pada tahun 1977 (Resolusi 32/130 Tanggal 16 Desember 1977) bahwa semua hak asasi dan kebebasan dasar manusia tidak dapat dibagi-bagi dan saling bergantung. Pemajuan, perlindungan, dan pemenuhan kedua kelompok hak asasi ini harus mendapatkan perhatian yang sama. Pelaksanaan, pemajuan, dan perlindungan hak tidak mungkin dicapai tanpa adanya pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya;

- (e) Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang dinyatakan dalam konsideransnya bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk:<sup>9</sup>
- (1) Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
  - (2) Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
  - (3) Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan;
  - (4) Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
  - (5) Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
  - (6) Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan;
- (f) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dalam konsideransnya menyatakan bahwa:
- (1) Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia;
  - (2) Bahwa setiap orang dapat berpartisipasi untuk memenuhi kebutuhan tempat

---

9 Pasal 3 UU No.1 Tahun 2011.



tinggal melalui pembangunan rumah susun yang layak, aman, harmonis, terjangkau secara mandiri dan berkelanjutan; dan

- (3) Bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah;
- (g) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberi landasan jaminan kepastian bermukim bagi rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri maupun rumah sewa dengan didukung oleh bukti hak berupa sertifikat hak milik, atau sertifikat hak milik sarusun, atau sertifikat kepemilikan bangunan gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun, yang ditempuh melalui proses pendaftaran hak di Kantor Pertanahan berdasarkan UUPA (Pasal 19) dan UU No. 20 Tahun 2011 (Pasal 1 butir 11 dan 12);
- (h) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, memberi landasan hukum dalam upaya peningkatan kualitas lingkungan permukiman dan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang karena di dalam penggunaan ruang di atas permukaan bumi perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (i) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan ini menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No.1 Tahun 2011 serta UU No.20 Tahun 2011. Berdasarkan ketentuan ini, telah ditetapkan pembagian wewenang di antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota terkait pembiayaan, pembinaan perumahan formal, pembinaan perumahan swadaya. Demikian pula dilakukan penetapan kebijakan, strategi, dan program nasional/provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan pembangunan perumahan baru, pemugaran atau perbaikan, perluasan, pemeliharaan, dan pemanfaatan terhadap perumahan swadaya maupun perumahan formal;
- (j) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 merupakan tahap kedua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-

2025 yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJMN 2010-2014 ini selanjutnya menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis kementerian/lembaga (Renstra-KL) dan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun/menyesuaikan rencana pembangunan daerahnya masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. RPJMN selanjutnya akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Dalam buku II Bab V - Sarana dan Prasarana - RPJMN 2010-2014 telah digariskan tentang pemenuhan hak dasar untuk tempat tinggal dan lingkungan yang layak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 28H melalui peran pemerintah untuk memfasilitasi penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah serta memberikan dukungan penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman, seperti air minum, air limbah, persampahan, dan drainase;

- (k) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 04 Tahun 2012 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas pembiayaan Perumahan. Ketentuan ini diterbitkan dalam rangka meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah untuk memperoleh rumah dengan bantuan pembiayaan pemilikan rumah melalui dana murah jangka panjang dengan suku bunga tetap dan terjangkau selama masa pembiayaan;
- (l) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun. Kebijakan pengaturan dan pembinaan rumah susun diarahkan untuk dapat meningkatkan usaha pembangunan perumahan dan permukiman yang fungsional bagi kepentingan rakyat banyak. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung konsepsi tata ruang yang dikaitkan dengan pengembangan pembangunan daerah perkotaan ke arah vertikal untuk merevitalisasi daerah kumuh, meningkatkan optimasi penggunaan sumber daya tanah perkotaan, serta mendorong pembangunan permukiman berkepadatan tinggi; dan
- (m) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan. Ketentuan ini dibuat untuk mendukung program bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) bagi masyarakat berpenghasilan menengah bawah, dan masyarakat berpenghasilan rendah yang telah dianggarkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam alokasi dana investasi untuk kredit pemilikan rumah sederhana sehat.

Uraian regulasi sebagaimana di atas dapat mencerminkan bahwa dalam rangka pemenuhan hak dasar untuk tempat tinggal dan lingkungan yang layak seperti yang diamanatkan UUD 1945 Pasal 28 H ayat (1), pemerintah telah menyiapkan



payung hukum bagi penyelenggaraannya. Pemerintah memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional/provinsi/kabupaten/kota dengan melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi/kabupaten/kota dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim.

### C. Peran Pemerintah dalam Pemenuhan hak Sosial Berupa Hak Atas Hunian yang Layak Bagi Warga Negara

Berdasarkan UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, diamanatkan bahwa penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.<sup>10</sup> Dalam RPJMN 2010-2014, dijelaskan bahwa penyelenggaraan perumahan dan permukiman merupakan salah satu sasaran pembangunan bidang sarana dan prasarana sebagaimana tersebut dalam Buku II Bab V angka 5.1.3 RPJMN 2010-2014.

Penyelenggaraan pembangunan sarana dan prasarana ini termasuk pula penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman. Dari sudut pandang kerangka kebijakan dan kerangka regulasi, beberapa peraturan perundang-undangan telah direformasi secara menyeluruh dalam penyediaan sarana dan prasarana (perumahan dan permukiman) baik pada tatanan sektoral maupun lintas-sektor. Upaya-upaya yang telah dilakukan, antara lain:

- (a) perubahan peran pemerintah menjadi fasilitator atau *enabler*, melalui pemberian bimbingan teknis dan non-teknis secara terus-menerus kepada masyarakat untuk dapat merencanakan, membangun, dan mengelola sendiri sarana dan prasarana;
- (b) penekanan pada keberlanjutan (*sustainability*) pelayanan melalui investasi sarana dan prasarana yang efisien dan efektif agar dapat memberikan manfaat dan pelayanan kepada masyarakat; dan
- (c) penerapan pendekatan tanggap kebutuhan (*demand responsive approach*) dengan lebih meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan baik dalam pemilihan sistem yang dibangun, pola pendanaan, maupun tata cara pengelolaannya.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Pasal 19 UU No.1 Tahun 2011.

<sup>11</sup> RPJMN 2010-2014.

Pemerintah juga mendorong partisipasi swasta, masyarakat, dan pemerintah daerah dalam pelayanan dan penyelenggaraan sarana dan prasarana (perumahan dan permukiman). Skema pembangunan sarana dan prasarana (perumahan dan permukiman) melalui Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) yang tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 67 Tahun 2005 terus-menerus dilakukan upaya penyempurnaan yaitu dengan penggantian Perpres No. 13 Tahun 2010 dan Perpres No. 56 Tahun 2011 yang saat ini berlaku. Beberapa Undang-Undang yang terkait dengan pelayanan sarana dan prasarana khususnya terkait dengan hunian/perumahan pun telah direvisi, di antaranya adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun diganti dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman diganti dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Kedua Undang-undang di atas pada awalnya tidak dikenal istilah MBR, tetapi kini di dalam dua undang-undang tersebut telah dicantumkan pengaturan tentang MBR tersebut. Dengan demikian, pertumbuhan dan pembangunan wilayah harus memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah dengan pemberian kemudahan untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau<sup>12</sup>. Kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah<sup>13</sup> mencerminkan bahwa *political will* pemerintah telah memihak pada masyarakat berpenghasilan rendah sebagai komunitas yang mempunyai daya beli lemah sehingga harus mendapatkan bantuan untuk mendapatkan rumah yang layak.

Arah kebijakan umum pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang tertuang dalam RPJMN 2010-2014 saat ini merupakan kelanjutan dari RPJMN 2005-2009. Pada era Pembangunan Jangka Menengah 2005-2009, pemerintah telah memfasilitasi penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah serta memberikan dukungan penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman, seperti air minum, air limbah, persampahan, dan drainase. Hal itu dapat ditunjukkan pada tabel di bawah ini:

---

<sup>12</sup> Konsiderans UU No. 1 Tahun 2011.

<sup>13</sup> Konsiderans UU No.20 Tahun 2011.



### Pembangunan Perumahan 2005-2009

No	Pembangunan Perumahan	Jumlah
1	Pembangunan rumah baru layak huni	1.331.580 unit
2	Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa	37.709 unit
3	Fasilitasi pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik	6.716 unit
4	Fasilitasi pembangunan/perbaikan perumahan swadaya	3.659.037 unit

Gambaran pada tabel tersebut dapat memproyeksikan bahwa status penguasaan tempat tinggal pada tahun 2007 terdapat 78,22% rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri, sisanya 21,78% menempati rumah bukan milik sendiri seperti kontrak, sewa, dan rumah orang tua. Proporsi rumah tangga yang menempati rumah bukan milik sendiri di perkotaan mencapai 32,98% jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di pedesaan yang sebesar 13,28 %. Kategori kualitas fisik bangunan pada tahun 2007 mencatat bahwa proporsi rumah tangga yang menempati rumah berlantai bukan tanah mencapai 86,29 %, beratap bukan daun sebanyak 98,8 %, dan berdinding permanen sebesar 87,6 %.

Kategori kondisi bangunan tempat tinggal antara lain rumah tangga yang menempati rumah dengan kondisi baik mencapai 45,94%, kondisi sedang 43,94%, kondisi rusak 9,25%, dan kondisi rusak berat 0,87%. Sekalipun telah dilakukan berbagai upaya peningkatan kualitas lingkungan permukiman, masih terdapat permukiman kumuh seluas 57.800 ha pada akhir tahun 2009. Ditinjau dari aspek kepastian jaminan bermukim, rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri dan telah didukung oleh bukti hukum tanah berupa sertifikat bank dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), girik, dan akta jual beli mengalami peningkatan dari 74,49% pada tahun 2004 menjadi 77,94% pada tahun 2007.<sup>14</sup>

Upaya pemenuhan kebutuhan atas hunian ini antara lain dapat diwujudkan dengan bentuk bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang kemudian dikenal dengan sebutan Rumah Susun (diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun). Penyelenggaraan pembangunan rumah susun

14 RPJMN 2010-2014.

harus disertai dengan ketersediaan dan peningkatan ketersediaan sumber pembiayaan. Se jauh ini, sistem pembiayaan untuk pembangunan rumah susun dapat dibedakan ke dalam dua sistem, yaitu sistem pembiayaan primer dan sekunder.<sup>15</sup> Pembiayaan primer dilaksanakan oleh badan hukum yang merupakan “lembaga keuangan” sebagai penyalur kredit, sedangkan pembiayaan sekunder dilaksanakan oleh lembaga keuangan bukan bank yang dapat melakukan sekuritisasi aset (yang dilaksanakan melalui pasar modal) untuk pembiayaan perolehan rumah yang hasilnya sepenuhnya diperuntukkan bagi keberlanjutan fasilitas pembiayaan perolehan rumah untuk MBR.<sup>16</sup>

Sistem Pembiayaan ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 yang direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan yang mendukung dan memfasilitasi operasionalisasi pasar sekunder pembiayaan perumahan. Pemerintah telah membentuk PT Sarana Multigriya Finansial (PT SMF) berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2005 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pembiayaan Sekunder Perumahan. Sumber dana untuk pemenuhan kebutuhan rumah susun bersumber pula dari APBN/APBD dan sumber dana lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diperuntukkan bagi penyelenggaraan dan kemudahan pembangunan rumah susun.

Kebijakan dalam penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun dilakukan berdasarkan kelompok sasaran, pelaku, dan sumber daya pembangunan yang meliputi rumah susun umum,<sup>17</sup> rumah susun khusus,<sup>18</sup> rumah susun negara,<sup>19</sup> dan rumah susun komersial.<sup>20</sup> Dukungan anggaran bagi pembangunan rumah susun selain bersumber pada lembaga pembiayaan (dengan sistem pembiayaan primer dan sistem pembiayaan sekunder), juga bersumber dari APBN, APBD, dan/atau swadaya masyarakat sebagai sumber pembiayaannya.

#### **D. Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman Bagi MBR**

Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus juga untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam rangka peningkatan dan

---

15 Pasal 127 UU No.1 Tahun 2011.

16 Pasal 128 UU No.1 Tahun 2011.

17 Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

18 Rumah susun khusus yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.

19 Rumah susun negara yaitu rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

20 Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.



pemerataan kesejahteraan rakyat. Pembangunan perumahan dalam bentuk bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, dikenal dengan sebutan Rumah Susun. Pembangunan rumah susun diselenggarakan dalam rangka peningkatan daya guna tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah berpenduduk padat.

Pada perkotaan besar yang lahan tanahnya sudah terbatas, perlu diarahkan pembangunan perumahan dan permukiman yang diutamakan pada pembangunan rumah susun. Pembangunan rumah susun menjadi salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat karena dengan pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah dan sebagai salah satu cara meremajakan kota bagi daerah kumuh. Ketentuan hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan rumah susun adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108.

Penyelenggaraan rumah susun<sup>21</sup> yang dimaksud adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, penguasaan dan pemanfaatan, pengelolaan, pemeliharaan dan perawatan, pengendalian, kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab. Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Penyelenggaraan rumah susun ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun.

Penyelenggaraan dan pembangunan sarusun umum ini merupakan urusan wajib Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebagai implementasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat 1 huruf n yang menyatakan bahwa penyelenggaraan “pelayanan dasar lainnya” sebagai urusan wajib pemerintahan. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Pemerintah Daerah harus menerbitkan Perda sebagai pedoman dalam penyelenggaraannya dalam urusan ini.

---

21 *Ibid.*

Asas-asas yang mendasari penyelenggaraan rumah susun ini adalah sebagai berikut:

- (a) asas kesejahteraan;
- (b) keadilan dan pemerataan;
- (c) kenasionalan;
- (d) keterjangkauan dan kemudahan;
- (e) keefisienan dan kemanfaatan;
- (f) kemandirian dan kebersamaan;
- (g) kemitraan, keserasian, dan keseimbangan;
- (h) keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan;
- (i) keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan; dan
- (j) keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Asas-asas tersebut menjiwai Undang-Undang Rumah Susun ini agar penyelenggaraan rumah susun dapat memenuhi tujuannya, yaitu:

- (a) menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- (b) meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- (c) mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- (d) mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
- (e) memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;
- (f) memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- (g) menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- (h) memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepemilikan, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Asas-asas hukum yang digunakan dalam peraturan tersebut antara lain asas



untuk pemenuhan kebutuhan manusia atas rumah yang layak. Hal mendasar yang diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun ini, antara lain mengenai jaminan kepastian hukum kepemilikan dan kepenghunian atas sarusun bagi MBR, yaitu sebagai berikut:<sup>22</sup>

- (a) Badan yang menjamin penyediaan rumah susun umum dan rumah susun khusus;
- (b) Pemanfaatan barang milik negara/daerah yang berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf;
- (c) Kewajiban pelaku pembangunan rumah susun komersial untuk menyediakan rumah susun umum;
- (d) Pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus;
- (e) Bantuan dan kemudahan bagi MBR; serta
- (f) Perlindungan konsumen.

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah dalam status Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Tanah Negara, serta Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan. Rumah susun yang berdiri di atas hak pakai di atas tanah negara diperuntukan bagi MBR. MBR bisa mendapatkan rumah susun yang berdiri di atas tanah negara dengan perjanjian sewa yang dilakukan secara tertulis yang dibuat oleh/dan atau di hadapan pejabat yang berwenang. Jangka waktu sewa dapat diberikan selama rentang waktu 60 tahun. Selain itu, pemerintah juga melakukan penetapan tarif sewa atas tanah untuk menjamin keterjangkauan harga jual sarusun umum bagi MBR.<sup>23</sup>

Undang-undang Rumah Susun membedakan rumah susun ke dalam kategori rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara. Penyelenggaraan rumah susun umum yang dilaksanakan oleh setiap orang mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pemerintah. Penyelenggaraan rumah susun umum dan rumah susun khusus dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha.<sup>24</sup> Pembangunan rumah susun komersial dapat dilaksanakan oleh setiap orang. Pelaku pembangunan rumah susun komersial wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun. Kewajiban tersebut dapat dilakukan di luar lokasi kawasan rumah susun komersial pada kabupaten/kota yang sama.

Hal-hal di atas merupakan gambaran secara regulatif terkait dengan pemenuhan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang memiliki kelemahan untuk mengakses pembelian rumah. Regulasi tersebut telah mengakomodasikan kepentingan MBR untuk mendapatkan perumahan. Namun faktanya, pemenuhan

---

22 Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli.

23 Pasal 21 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

24 *Ibid.*, Pasal 15.

hak atas rumah masih merupakan masalah nasional yang dampaknya sangat terasa di seluruh wilayah tanah air. Hal itu dapat dilihat dari masih banyaknya MBR yang belum menghuni rumah yang layak, khususnya di perkotaan yang mengakibatkan terbentuknya kawasan kumuh. Pembangunan rumah susun diharapkan mampu mendorong pembangunan perkotaan yang sekaligus menjadi solusi peningkatan kualitas permukiman.

Ditinjau dari aspek kepastian jaminan bermukim, rumah tangga MBR yang menempati rumah perlu diberikan status hukum atas penguasaan dan atau pemilikannya. Status Hak Sewa diberikan selama jangka waktu 60 tahun kepada MBR. Bagi Rumah Susun yang berdiri di atas Tanah Negara atau Hak Milik dan HGB dinamakan dengan sebutan RUSUNAWA (Rumah Susun Sewa). Pemegang Hak Sarusun sewa ini dapat diberikan alat bukti hak yang disebut Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Sarusun yang selanjutnya disebut SKBG Sarusun, yaitu tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.<sup>25</sup> Penerbitan SKBG memberikan implikasi yuridis yang memberi kepastian hukum dalam pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman yang layak bagi MBR sebagai makhluk bermartabat yang terkait dengan pemenuhan hak atas perumahan yang diserukan oleh Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dan Pasal 28 H ayat 1 UUD 1945.

Penyelenggaraan rumah susun merupakan bagian dari implementasi pemenuhan kewajiban pemerintah pada rakyatnya. Penyelenggaraannya menggunakan “asas kemitraan”, yaitu landasan agar pemerintah dan pemerintah daerah melakukan penyelenggaraan rumah susun dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung. Dalam hal ini, pemerintah dan pemerintah daerah akan bermitra dengan para pemangku kepentingan untuk penyelenggaraan rumah susun yang bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antar pemangku kepentingan.

Menyelenggarakan perumahan dan permukiman secara swadaya adalah membangun rumah yang diselenggarakan atas prakarsa dan upaya masyarakat baik secara sendiri maupun berkelompok. Beberapa hal yang menjadi tantangan dalam pemenuhan kebutuhan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah, di antaranya adalah penggunaan konsep rumah swadaya. Hal masih dihadapkan pada beberapa kendala dalam implementasinya karena fasilitasi perumahan swadaya ini baru terbentuk dalam struktur Kementerian Perumahan Rakyat pada tahun 2005 sehingga masih belum berkembang dan belum memiliki mekanisme dan target kelompok

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Pasal 16.



sasaran yang cukup jelas.<sup>26</sup> Kendala lainnya adalah sinergi antar pemangku kepentingan, juga penyiapan regulasi dan kebijakan yang memadai, peningkatan akses, dan penambahan anggaran serta pemberdayaan komunitas perumahan swadaya “yang paling tidak berdaya” menghadapi pasar perumahan. Mengantisipasi kondisi itu, telah diterbitkan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan, yang kemudian telah diganti dengan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 04 Tahun 2012 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan. Penerbitan ketentuan ini telah menjadi pedoman dan sebagai penjabaran ketentuan Pasal 126 ayat 3 huruf c UU No.1 Tahun 2011 yang mengamanatkan agar memberi kemudahan dan bantuan pembiayaan pembangunan dan perolehan rumah umum dan rumah swadaya bagi MBR sehingga MBR selaku pemanfaat sumber biaya atau pengguna mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan dan wajib mengembalikan pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan yang dimaksud adalah “dana murah jangka panjang”.

Berlandaskan pada regulasi tersebut, MBR telah diberikan bantuan dan kemudahan dari pemerintah atau pemerintah daerah. Salah satu bantuan yang diberikan oleh pemerintah terkait permasalahan rumah swadaya adalah sistem stimulan dan pemberdayaan komunitas dengan memperkuat komunitas perumahan swadaya terutama MBR. Pemerintah akan mencoba membangun 330.000 rumah swadaya tiap tahunnya bagi MBR guna membantu meningkatkan kualitas hidup kelompok tersebut. Dengan jumlah tersebut pertahun, diharapkan satu provinsi dapat membangun 10.000 unit dengan masing-masing 1.000 unit di 10 kabupaten. Pada 2010, sekitar 22.000 unit rumah masyarakat yang telah dibantu melalui program pembangunan perumahan swadaya. Pada 2011, jumlahnya meningkat menjadi 55.000 unit.

## **E. Penutup**

Implementasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob serta Kovenan Internasional tentang Hak Sipil di Indonesia, khususnya hak sosial sebagai salah satu bagian Hak Ekosob, telah didukung oleh keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya. Keberpihakan negara/pemerintah tercermin dari pengaturan oleh negara ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang

---

26 UU No.20 Tahun 2011 Pasal 1 butir 12.

lebih tinggi sampai pada ketentuan yang lebih rendah dengan mengakomodasi kedudukan MBR yang memerlukan bantuan Pemerintah untuk mendapatkan hunian yang layak dan terjangkau.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

Friedman, W., *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, Steven and Sons, London, 1971.

Syahrial M.W., *Konvensi Ekonomi Sosial dan Budaya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat(ELSAM), Jakarta, 2005.

### **Dokumen Hukum**

*International Covenant on Civil and Political Rights* 1966.

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* 1966.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Undang-Undang No.11 Tahun 2005 Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.